

PISMO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WSPÓLNOTA

nr 12/1124

13 kwietnia 2015

cenę 24 zł (w tym VAT)

**Jednomandatowe
okręgi
wzmocniły
lokalną władzę**

**Sesja rady
na Facebooku**

**Czas na kino
pod gwiazdami**

**Czy gmina musi
mieć swoje logo?**

Burmistrz Mikołowa:

**Zlikwidujemy absurdy
związane ze stażem pracy**

Wiceburmistrz dyskryminowany

Burmistrzem może być każdy, ale jego zastępcą tylko osoba z wyższym wykształceniem i 6-letnim stażem pracy. – To absurd, który dyskryminuje świetnych fachowców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą – mówi burmistrz Mikołowa Stanisław Piechuła. W resortach dominuje myślenie centralistyczne. W Warszawie są przekonani, że lepiej wiedzą, kogo powinien zatrudnić wójt czy burmistrz i ile ta osoba powinna zarabiać. Czas to zmienić. **Autor: Andrzej Gniadkowski**

Stanisław Piechuła, który zainicjował dyskusję o absurdalnych wymaganiach stawianych zastępcom burmistrza, uwagę świata samorządowego przykuł już w pierwszych dniach swojej pracy. A właściwie nawet jeszcze przed jej właściwym rozpoczęciem. Fakt, że do pracy przyjeżdżał na rowerze, nie umknął uwadze, ale to robili inni. Nikt jednak do tamtej pory nie szukał zastępców na stanowisko burmistrza na Facebooku.

– Nie mogłem jeszcze korzystać ze strony urzędu miasta. Skorzystałem więc z mojego profilu na portalu społecznościowym. Zgłosiło się 20 kandydatów, wszystkie nazwiska ujawniłem w internecie, a użytkownicy portalu pomogli mi wybrać najlepszych – mówił wtedy. Pierwszym zastępcą został Mateusz Handl – młody mikołowianin, który od 2012 roku pracował w Miejskim Zarządzie Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach jako kierownik działu umów i rozliczeń, teraz w mikołowskim urzędzie odpowiada za gospodarkę lokalową i sprawy obywatelskie. Na drugiego zastępcę wybrał Bogdana Uliasz, przedsiębiorcę budowlanego. I wtedy zaczęły się schody...

Jeżeli chodzi o Mateusza Handla, to decyzją burmistrza został on pierwszym zastępcą dopiero 10 stycznia, ponieważ brakowało mu miesiąca do wymaganych 6 lat stażu pracy. Gorzej było z Bogdanem Uliaszem. Jako przed-

oprócz wymogu 6 lat stażu pracy stawia jeszcze przed nimi także obowiązek posiadania wyższego wykształcenia. To dyskryminacja w stosunku do innych pracowników samorządowych, bowiem np. art. 6 ust. 4 mówi, że kierownicze stanowisko w urzędzie może objąć jedynie osoba posiadająca co najmniej trzyletni staż pracy lub która wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku. W przypadku wiceburmistrza rozporządzenie zaostrza te warunki do 6 lat, uniemożliwiając dodatkowo uznanie za staż doświadczenia z pracy na podstawie innych zasad niż umowa o pracę.

Jerzy Stępień, były sędzia Trybunału Konstytucyjnego, jest zdania, że uregulowania prawne dotyczące wymagań wobec osób zatrudnianych w urzędach powinny zostać ograniczone do kwestii wynagrodzeń, dla których powinny być ustanowione ustawowe limity. Rozporządzenie, które sprawia tyle problemów, jest niepotrzebne.

siębiorca w ogóle nie legitymował się stażem. A takie wymagania stawia zastępcom burmistrza załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, który

Jakoś sobie radzimy

Podobne problemy miał nowy burmistrz Wadowic Mateusz Klinowski. Na jednej z sesji rady poruszono sprawę zatrudnienia 27-letniej Ewy Catus na stanowisku zastępcy burmistrza. Zdaniem radnych nie miała 6-letniego stażu pracy. Jak się okazało, burmistrz zatrudniając w urzędzie swoją byłą studentkę zdecydował, że może skrócić ten okres. Zrobił to na pod-

stawie tego samego rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, na który powoływali się jego przeciwnicy. Paragraf 4 rozporządzenia mówi, że „pracownikowi samorządowemu może być skrócony, w uzasadnionych przypadkach, staż pracy wymagany na danym stanowisku, z wyłączeniem stanowisk, dla których wymagany okres pracy zawodowej (staż pracy) określają odrębne przepisy oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 4 ustawy”. Sprawę zbadali pracownicy wydziału prawnego wojewody małopolskiego i... nie dopatryli się nieprawidłowości! „Po wnikliwej analizie przedłożonych przez burmistrza Wadowic dokumentów należy stwierdzić, że potwierdzają one wymagania kwalifikacyjne w zakresie wykształcenia, przewidziane dla zastępcy burmistrza. Nie znajdują też przeszkód w zastosowanej w tej sprawie regulacji przewidzianej w paragrafie 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (w przedmiocie spełnienia wymogów dla skrócenia stażu pracy wymaganego na stanowisku zastępca burmistrza), zatrudnionych na podstawie powołania, a nie na podstawie umowy o pracę. Na marginesie pozwalam sobie zaznaczyć, że ocena, czy w przedmiotowym przypadku zachodzą szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie stażu pracy, należy do pracodawcy i w tym przypadku było to kompetencją Burmistrza Wadowic. Kwestia celowości i zasadności spełnienia przesłanek warunkujących skrócenie stażu pracy leży poza zasięgiem oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego. Mając wszystko powyższe na uwadze, stwierdzam, iż w niniejszej sprawie brak jest podstaw do skorzystania przez Wojewodę Małopolskiego z przysługujących mu kompetencji nadzorczych” – napisał z upoważnienia wojewody małopolskiego mgr Mirosław Chrapusta. Jeszcze trudniejszą sytuację miał Stanisław Piechuła z Mikołowa, a to dlatego, że wybrany przez niego Bogdan Uliasz w ogóle nie legitymował się stażem. – Zatrudniłem go więc na miesiąc na stanowisku doradcy burmistrza, a potem skróciłem staż pracy do jednego miesiąca – opowiada. Takich przypadków jest oczywiście w Polsce więcej. Np. w gminie Ińsko zatrudniony został 26-letni pełnomoc-

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich

Warunki zatrudniania określone w ustawie o pracownikach samorządowych są różne w zależności od podstawy nawiązania stosunku pracy, a dodatkowo jeśli chodzi o pracowników umownych – także od stanowiska. Minimalne wymagania kwalifikacyjne do zatrudnienia na danym stanowisku zostały określone w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Ustawa jedynie w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych wprowadza wymóg posiadania co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywania przez co najmniej trzy lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęcie takiego rozwiązania jest niezrozumiałe. To nie podstawa nawiązania stosunku pracy powinna mieć związek z kwalifikacjami kandydata na pracownika, lecz stanowisko, z którym wiążą się określone obowiązki do wykonania, wykształcenie i nabyte umiejętności zawodowe. Przyjęte rozwiązanie powoduje nierówne traktowanie

pracowników samorządowych, ponieważ zasada uwzględnienia wykonywania działalności gospodarczej przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych odnosi się tylko do pracowników zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Regulacja ta narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. W ocenie Rzecznika zachodzi konieczność wprowadzenia zmian w ustawie o pracownikach samorządowych, polegających na uwzględnieniu przy określaniu wymagań kwalifikacyjnych okresów pracy w formach pozapracowniczych, w szczególności okresów prowadzenia działalności gospodarczej, przy czym zasada ta powinna mieć zastosowanie wobec wszystkich kandydatów do pracy, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy. Obowiązująca regulacja prawna stawia w gorszej sytuacji pozostałych kandydatów do pracy w stosunku do osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu doprowadzenie do zgodności przepisów ustawy o pracownikach samorządowych z Konstytucją. *Źródło: List Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji*

nik komitetu wyborczego wybranego wójta. Też na podstawie przepisów o skróceniu stażu pracy.

Drugi z wymogów stawianych wiceburmistrzom, czyli wyższe wykształcenie, także można by kwestionować. Jak mówi Piechuła, w Mikołowie na stanowisku zastępcy burmistrza był przez wiele lat zatrudniony świetny fachowiec, człowiek z ogromnym doświadczeniem, ale bez studiów. Po wejściu w życie rozporządzenia stracił pracę i szybko został zastępcą starosty, gdzie takich obostrzeń nie ma. Absurd? No pewnie.

Utrudnienia dla nowych

Ale to tylko wierzchołek góry lodowej. Przepis o 6-letnim stażu pracy zastępcy burmistrza jest powszechnie omijany i jego sensowność można podać w wątpliwość. A co z innymi stanowiskami? Zastępcy wójta można skrócić wymagany rozporządzeniem staż pracy, skarbnikowi i sekretarzowi – nie. Stosownie do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, w uzasadnionych przypadkach urzędnikowi może zostać skrócony staż pracy, ale nie dotyczy to jednak, o czym mówi rozporządzenie, stanowisk, dla których wy-

magany okres pracy zawodowej określają odrębne przepisy.

– Dodatkowo od sekretarza wymaga się kilkuletniego stażu pracy w urzędzie i na stanowisku kierowniczym w urzędzie. Ustawa wyklucza więc możliwość zatrudnienia świetnych fachowców spoza urzędów. Tymczasem chodzi nie tyle o człowieka z doświadczeniem urzędniczym, co potrafiącego zarządzać zespołem. I nawet jeśli byłby to uznany, wybitny ekspert zarządzania i chciałby pracować w urzędzie, to ja go zatrudnić na stanowisku sekretarza nie mogę – mówi Piechuła. Te obostrzenia, jak to z absurdalnymi przepisami bywa, są również często omijane. Zdarza się, że w urzędach rolę sekretarzy pełnią tzw. dyrektorzy urzędu (dyrektorzy generalni – różnie te funkcje są nazywane), np. w Gliwicach czy Lublinie, a sekretarz zajmuje się sprawami odległymi od zakładanej w ustawie roli. – W chwili obecnej, aby zajmować kierownicze stanowiska w administracji samorządowej, trzeba się wykazać nie tylko wykształceniem, ale i wskazanymi wprost w przepisach stażami odpowiedniej długości. Konsekwencją tych unormowań jest preferowanie osób ze środowiska samorządowego i utrudnianie dostępu osobom

młodym, lub bardzo doświadczonym, ale nie w pracy w samorządzie. Zamknięcie zawodu urzędnika samorządowego służy wyłącznie powstaniu kasty pracowników budżetowych – mówi Mateusz Klinowski z Wadowic.

Zostawcie decyzję samorządom

Sprawą wymagań na różnych stanowiskach urzędniczych zajęła się już rzecznik praw obywatelskich Irena Lipowicz, do której list wystosował Stanisław Piechula. Zdaniem RPO przepisy te są rzeczywiście niekonstytucyjne (patrz ramka), nie powinny bowiem różnicować wymogów ze względu na sposób zatrudnienia (powołanie, umowa o pracę, mianowanie), ale na charakter stanowiska. Niekonstytucyjne jest też różne traktowanie kandydatów na stanowisko w zakresie stażu pracy (od jednych wymaga się bezwzględnie stażu, od innych stażu lub doświadczenia zawodowego na innych umowach).

W Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, które zapytaliśmy o plany nowelizacji rozporządzenia, zdają się jednak nie dostrzegać problemu.

Sprawy nie bagatelizuje Jerzy Stępień, były sędzia Trybunału Konstytucyjnego. Jego zdaniem uregulowania prawne dotyczące wymagań powinny zostać ograniczone do kwestii wynagrodzeń, dla których powinny być usta-

nowione ustawowe limity. Rozporządzenie, które sprawia tyle problemów, jest niepotrzebne.

– Ale tu jest problem – mówi Andrzej Porawski, dyrektor biura Związku Miast Polskich i sekretarz strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. – Rozporządzenie

W Mikołowie na stanowisku zastępcy burmistrza był przez wiele lat zatrudniony świetny fachowiec, człowiek z ogromnym doświadczeniem, ale bez studiów. Po wejściu w życie rozporządzenia stracił pracę i szybko został zastępcą starosty, gdzie takich obostrzeń nie ma.

jest w sumie zgodne z delegacją ustawową. Bezsensowna jest jednak sama ustawa, która taką delegację przewiduje. Wymagania wobec pracowników i taryfikator płac w oczywisty sposób powinny być wewnętrzną sprawą urzędu. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, którą Polska ratyfikowała, przepisy na poziomie centralnym powinny określać tylko ogólne zasady zatrudniania i możliwości rozwoju urzędników, a nie kon-

kretnie pensje i dokładnie określone wymagania, staże pracy itp. – mówi Porawski.

Przypomina jednak, że samorządowcy nie buntowali się zbyt wyraźnie w momencie przygotowania rozporządzenia (2009 rok), ponieważ ówczesna atmosfera sprzyjała przyjęciu takiego aktu. Dochodziło bowiem do absurdalnych sytuacji. Jedna z rad gmin, określając wynagrodzenie burmistrza, ustaliła je na 1 zł, a zaniżanie wynagrodzenia było w kraju nagminne. – Część samorządowców uznała, że w tym przypadku jakieś regulacje się przydadzą – opowiada Porawski. – Ale to można było rozwiązać w inny sposób. Na przykład zapisując w ustawie coś w stylu: pensję na stanowisku burmistrza ustala rada, biorąc pod uwagę średnie zarobki w regionie i dostosowując ją do zakresu kompetencji i odpowiedzialności burmistrza. Pensja w wysokości złotówki rażąco nie spełniałaby tego wymogu i dawałaby województwie możliwość uchylecia uchwały – twierdzi Porawski.

Mateusz Klinowski: – Obecne szczegółowe unormowania to przejaw centralizacji wymagań stosowanych w całym kraju, niedających swobody samorządowcom, wybranym w bezpośrednich wyborach, do budowania zespołu współpracowników według wybranych przez siebie kryteriów.

Stanisław Piechula jest ostrożniejszy w formułowaniu postulatów: – Boję się sytuacji, gdy o wszystkich wymaganiach i pensji samorządy decydowałyby same, a już najbardziej rady. Dopiero by dochodziło wtedy do absurdów. W przypadku nieprzychylniej rady burmistrz nie mógłby nikogo zatrudnić, a sam pracowałby za marne pieniądze. Postuluję więc pozostawienie pewnych regulacji, ale likwidację absurdów. Nie możemy ciągle rozwiązywać problemów stawianych przez dziwaczne przepisy – mówi burmistrz Mikołowa.

Tylko jeśli rzeczywiście zależy nam na samorządności, to z jednej strony musimy sobie zaufać, z drugiej trzeba zdać sobie sprawę, że oznacza ona odpowiedzialność. Samorządność to także prawo do popełniania błędów i do różnicowania standardów. Pytanie, czy chcemy samorządności, czy ujednolicania? To wbrew pozorom kwestia o największym znaczeniu, dotyka bowiem ustroju państwa. ■

Umowy śmieciowe to również staż

W wyroku z 12 maja 2015 r. (sygn. akt II OSK 2429/13) NSA przesądził, że przy określaniu kryteriów, jakie musi spełniać kandydat na dyrektora samorządowej jednostki organizacyjnej, należy mieć na względzie to, że dokumentowanie stażu zawodowego i związanych z nim kwalifikacji nie może się opierać wyłącznie na świadectwach pracy i zaświadczeniach z aktualnego miejsca pracy. Sprawa dotyczyła konkursu na dyrektora muzeum. Rozpisujący go zarząd powiatu jako jeden z wymogów formalnych wprowadził konieczność przedłożenia przez kandydata kopii świadectw pracy z dotychczasowych miejsc pracy lub zaświadczenia z obecnego miejsca pracy na okoliczność udokumentowania co najmniej pięcioletniego stażu pracy zawodowej. Taki zapis nie spodobał się jednemu z ośmiu kandydatów, który zgłosił sprawę do WSA w Krakowie, gdzie przegrał. Sprawa trafiła ostatecznie do NSA, który zauważył, że umowy o pracę nie są jedyną formą, w jakiej zachodzą stosunki zobowiązaniowe w zakresie świadczenia pracy, a co

więcej Sąd Najwyższy wielokrotnie wypowiedział się, że praca może być świadczona także na podstawie umów cywilnoprawnych. W związku z tym NSA wytknął wyrokowi WSA, że nie uwzględnił on okoliczności, iż świadczenie pracy może odbywać się również na podstawie umów (nazwanych i nienazwanych) prawa cywilnego, podczas gdy w ostatnich kilkunastu latach nastąpiło znaczące zwiększenie liczby osób zatrudnionych na podstawie takich umów.

Sąd wskazał także, że zgodnie z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), wszyscy są wobec prawa równi oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. „Oznacza to nakaz jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania różnicowanych, co wiązać również należy z zasadą sprawiedliwości” – wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny, jednocześnie stwierdzając, iż tej zasadzie nie odpowiada interpretacja dokonana przez WSA w Krakowie.